



QUO VADIS HORACIO

EL PARAGUAY SE ENCUENTRA ACTUALMENTE ATRAVESANDO LOS PRIMEROS MESES DE CAMBIO EN SU CONDUCCIÓN POLÍTICA. EL RECIENTEMENTE ELECTO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, HORACIO CARTES, HA DESIGNADO A PROFESIONALES DE PERFIL MÁS TÉCNICO QUE POLÍTICO-PARTIDARIO PARA ENCABEZAR LOS DISTINTOS MINISTERIOS, SECRETARÍAS E INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PAÍS. ESTA MEDIDA HA GENERADO UNA IMPORTANTE REACCIÓN, PRINCIPALMENTE POR PARTE DE LAS UNIDADES DE BASE DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA (ANR), LLAMADAS "SECCIONALES", PERTENECIENTES AL PARTIDO DEL ACTUAL GOBIERNO, QUE CALIFICAN AL ACTUAL GABINETE COMO "TECNÓCRATA", Y ARGUMENTAN, QUE SON POLÍTICOS DEL PARTIDO GANADOR (COLORADOS) Y NO TÉCNICOS QUIENES DEBERÍAN ESTAR AL FRENTE DE LAS PRINCIPALES CARTERAS DEL EJECUTIVO.

La confrontación entre dos modelos de gestión pública, es decir, gestión técnica vs gestión política representa hoy un debate importante en el seno de la clase política y de la sociedad en general. La gestión pública manejada por políticos se encuentra sustentada en un modelo político prebendario –clientelar versus una gestión política técnica que podría ser definida como más democrática, de mayor libertad individual, y orientada por el valor público o bien común.

Sin embargo, lo que realmente está en juego en el debate en cuestión, es algo mucho más importante que una discrepancia entre visiones respecto de modelos de gestión pública. La verdadera cuestión central, implícita detrás de esta disputa, es el modelo político impulsado por el nuevo gobierno. Un gobierno que ha dado señales de que su administración planteará una forma distinta de gestión pública, posiblemente más desarrollista, que necesariamente apuntará a sustituir el modelo asistencialista – clientelista, poniendo en práctica una gestión pública que promueva un desarrollo económico y social en el Paraguay.

Para los grupos políticos más conservadores, la formación de

AGUSTÍN
CARRIZOSA




ENERO
2014

f /Paraguay Debate
t @paraguaydebate
prensa@paraguaydebate.org.py
www.paraguaydebate.org.py
Tel.: (021) 452 520

un gabinete esencialmente técnico desafía y pone en jaque un modelo político clientelista que ha funcionado en los más de 200 años de vida independiente del país, caracterizado por una distribución personalizada y discriminada de bienes y servicios a favor de los "amigos o leales" a cambio del apoyo político. Un modelo que responde a la dialéctica: "prebenda - lealtad política" que por su mismo sentido oportunista, es muy diferente a la gestión estratégica que se sustenta en la planificación y en el logro de "resultados medibles".

El modelo clientelar, sustentado en una distribución personalizada directa de bienes y servicios -y no en el interés colectivo- ha dado

lugar a un conjunto de prácticas y hábitos de intercambios cotidianos que, con el tiempo, se ha ido consolidando en verdaderas "redes clientelares" y ha generado un conjunto de creencias y costumbres que han llegado a justificar esta distribución prebendaria, terminando inclusive por legitimarlas. Para muchos ciudadanos marginados, este modelo ha representado el principal mecanismo para resolver los problemas de sobrevivencia diaria (desde obtener comida y medicina hasta un empleo público o un subsidio del Estado), desarrollando incluso estrategias para manipular el sistema, como el caso de las "múltiples afiliaciones" utilizadas para obte-



El modelo prebendario-clientelar tiene su principal sustento en la existencia de necesidades insatisfechas. Para ser efectivo, requiere que gran parte de la población se encuentre en situación de pobreza, marginación o desempleo, generándose así, un verdadero estado de necesidad que es utilizado como una forma eficaz de control político: "te doy empleo, si me das tu voto", "te hago beneficiario de un programa de transferencia monetaria, a cambio de tu voto", etc.

ner un mayor provecho a todos los partidos.

El modelo prebendario-clientelar tiene su principal sustento en la existencia de necesidades insatisfechas. Para ser efectivo, requiere que gran parte de la población se encuentre en situación de pobreza, marginación o desempleo, generándose así, un verdadero estado de necesidad que es utilizado como una forma eficaz de control político: "te doy empleo, si me das tu voto", "te hago beneficiario de un programa de transferencia monetaria, a cambio de tu voto", etc. De esta forma, a través de los años se ha llegado a consolidar en el Paraguay, un modelo clientelar que involucra a políticos profesionales que utilizan discrecionalmente recursos públicos, ofreciéndolos a sus

seguidores a cambio de legitimación y apoyo electoral. Para que este modelo pueda sostenerse en el tiempo, el Estado no puede ser efectivo gobernando, debido a que cuando un gobierno es efectivo, disminuyen las necesidades ciudadanas, con lo cual se reduce la fuerza de la prebenda y se quita el protagonismo al actor político, que "provee de medicamentos desde su partido político y no desde los hospitales públicos". Es decir, no puede existir una política clientelar con un gobierno efectivo, porque la efectividad en la gestión pública reduce las necesidades del ciudadano y consecuentemente incrementa la libertad del individuo. Es por esta razón que esta forma de hacer política, aunque muy efectiva para formar

“votos cautivos y controlar el poder” necesariamente ha debido impedir por años cualquier intento de una gestión estratégica más efectiva, que resuelva realmente los problemas y necesidades del país. Desde este punto resulta comprensible la reacción de una clase política que teme el cambio y la innovación.

Como consecuencia de este modelo perverso (porque genera pobreza) de hacer política, el Estado Paraguayo no ha logrado un desarrollo sostenido que garantice el cumplimiento de los derechos más básicos de la población. La política no es utilizada para lograr el bien común, sino como una forma de lograr el control político de la ciudadanía. Esta contradicción es incluso pasible de observación en los instrumentos y prácticas institucionales de planificación, programación y presupuestación del gobierno, que siguen respondiendo a un enfoque tradicional de gestión pública que responde mejor al modelo político clientelar porque no mide resultados, ni tiene en cuenta la racionalidad del gasto. Estas prácticas administrativas ineficaces, sumadas a una débil institucionalidad pública, pero sobre todo a la falta de una verdadera voluntad política para generar cambios, han restringido la instalación de una metodología efectiva que permita identificar más rápidamente las necesidades y oportunidades; mejorar la eficiencia del presupuesto y pensar más estratégicamente en resultados concretos y medibles para el desarrollo.

La ineficacia en la gestión pública actual puede ser comprobada fácilmente al observar cómo el incremento del presupuesto público de los últimos años no ha logrado los resultados esperados, debido principalmente a la ausencia de un modelo de gestión estratégica eficaz que priorice y focalice los recursos públicos en intervenciones que sean realmente efectivas. Otro resultado de este modelo político tiene que ver con la forma de asignación presupuestaria en la administración pública, que se determina generalmente en función de la inercia histórica del gasto. Sin embargo, estas asignaciones sufren importantes incre-

mentos tras las negociaciones políticas que se dan entre los sectores políticos (generalmente en el ámbito legislativo), con ciertos grupos de poder, con una elevada capacidad de presión, como los sindicatos o gremios empresariales. Estas negociaciones prebendarias (intercambio de favores), que se dan entre los clientes (ciudadanos) y los actores políticos, se realizan paralelamente al proceso presupuestario formal y afectan negativamente los esfuerzos del gobierno de implementar una gestión que racionalice el gasto público e incremente el impacto y sostenibilidad de los programas de gobierno. Hemos podido observar esta confrontación entre modelos políticos adversos en días pasados, cuando un intento del actual gobierno de promover una Ley de Responsabilidad Fiscal que establezca un tope al presupuesto, fue trabada inicialmente por el Congreso (porque limitaba el poder de prebendario de los miembros del Congreso). Luego de varias negociaciones (que no trascendieron), esta Ley fue aprobada.

La instalación de un modelo de gestión orientado al valor público representa una verdadera amenaza al modelo clientelista, al reducir la posibilidad de un manejo prebendario de la representación política, con lo cual se ve muy poco probable que la clase política pueda tomar la decisión (y aún menos la iniciativa) de desprenderse de una manera de hacer política que ha demostrado durante décadas su efectividad para controlar el poder. Este modelo ha logrado instalarse a tal punto que hasta existen “racionalizaciones” de ciertos sectores políticos que justifican el clientelismo como una responsabilidad del gobierno de dar empleo a los ciudadanos, no de generar empleo, sino literalmente “dar” empleo.

Aunque el modelo político clientelista no es malo, per se, lo que sí es errada es la manera y la finalidad para la que dicho modelo es utilizado. Por ejemplo, el programa de las transferencias condicionadas es una política claramente clientelista, que busca el apoyo de los beneficiados para lograr estabilidad y gobernabilidad. Pero es también una forma



Nº1

NOTA DE DEBATE

efectiva de lucha contra la pobreza (que indiscutiblemente es un factor de inestabilidad social), que realizada de forma recíproca y gradualmente decreciente, podría generar responsabilidad ciudadana, como en casos en que los beneficiarios, para poder recibir fondos, tuviesen que cumplir ciertos requisitos, como hacer cierto trabajo en obras públicas, asegurar que sus hijos asistan al colegio, estén vacunados, etc. Sin embargo, cuando la prebenda se usa para un propósito particular o partidario, sin ser traducida en valor público -como es el caso del propósito de retener el poder por el poder mismo- se vuelve perversa.

Cuando se pretende implementar una estrategia orientada a generar mayor valor público mediante una acción colectiva, coordinada y complementaria de los actores públicos y técnicos, para generar verdaderos cambios sociales de forma sostenible, estamos realmente promoviendo un cambio en la forma de gobernar, que requerirá de un proceso de "desaprender" y volver a aprender, incorporando nuevos valores y principios, donde necesariamente -y aquí el temor de la clase política- algunos resultarán ganadores y otros perdedores. Constituyendo un esfuerzo riesgoso al cual muy pocos actores políticos son afectos, ya que éstos funcionan mejor en ámbitos por ellos conocidos y controlados. Un claro ejemplo de esta resistencia al cambio, fue el voto de los 23 legisladores que se opusieron al desafuero del Diputado Victor Bogado (sin embargo 22 votaron a favor, y esto es esperanzador).

Este intento -aunque tímido- de cambiar el

modelo de gestión pública, ha provocado una crisis importante en el ámbito político, que puede significar, sin embargo, una oportunidad para introducir algunas herramientas y competencias de la "gestión estratégica para resultados" que impulsen la creación de organizaciones públicas inteligentes con capacidad de aprender y desaprender continuamente, dando así respuestas más oportunas a las necesidades y expectativas reales de la población, y generando un modelo político que sea verdaderamente una herramienta de construcción y transformación social.